

Nos politiques publiques sont-elles à la hauteur des enjeux de transitions écologique et solidaire ?

Par Julia Angeletti, Chargée d'études Urbanisme et Transition écologique
et Louisa Trinidad, Chargée d'études ingénierie et culture des transitions - 16.06.2026

En 2019, la Ville de Clermont-Ferrand et Clermont Auvergne Métropole ont adopté un « Plan Climat Air Énergie Territorial » (PCAET) d'un nouveau genre nommé Schéma de Transition Énergétique et Écologique (STEE). Alors qu'un PCAET met au centre de son action la qualité de l'air, la transition énergétique et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la Métropole a posé pour principe que la transition ne pouvait se faire sans tenir compte de la fragilité des ressources naturelles du territoire : l'eau, la biodiversité et les sols. Ces ressources en partage sont mises à mal par le changement climatique, et sont donc intrinsèquement liées au PCAET. En 2025, la Métropole a entamé la révision de ce document, adopté pour une durée de 6 ans, avec l'intention de monter une marche supplémentaire en intégrant la transition solidaire et la santé dans sa nouvelle feuille de route. Mais avant de monter cette marche, la métropole clermontoise a souhaité faire le bilan des actions conduites dans son STEE, et plus largement des actions de transitions déployées dans les politiques publiques locales, avec une question centrale « nos politiques publiques sont-elles à la hauteur des enjeux de transitions écologique et solidaire ? ». L'AUCM, sollicitée pour répondre à cette question, a élaboré une méthode et tire aujourd'hui de premiers enseignements qui serviront à poser les bases de la future feuille de route transitions.

Pourquoi l'analyse des discours apporte un premier niveau d'évaluation des politiques conduites par la Métropole et la Ville en matière de transitions ?

En toute logique, pour analyser le niveau d'engagement d'un territoire, on évalue les actions qui sont à l'œuvre. Ici, c'est un tout autre choix qui a été opéré avec une analyse des discours, issus d'un large panel de 70 documents : feuilles de routes, schémas directeurs, chartes, ... Ces documents ont tous en commun le fait d'être délibérés par la Ville ou la Métropole, et donnent donc à voir les politiques qui guident l'action publique. Un premier travail de tri a été opéré pour sélectionner 35 documents structurants et représentatifs de l'ensemble des compétences de la Ville et de la Métropole, augmentés de quelques documents cadres supra-territoriaux et interterritoriaux, tels que le Projet Alimentaire Territorial

du Grand Clermont et du Parc Livradois-Forez ou encore le Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération clermontoise.

Analyser les discours issus des documents cadres comporte plusieurs intérêts. Tout d'abord, avec cette approche, chaque document est sur le même pied d'égalité, ce qui permet d'effectuer des comparaisons. Ensuite, les discours donnent à voir la cohérence des politiques publiques entre-elles : existe-t-il des sujets investis par plusieurs documents ? ou à l'inverse, certaines problématiques sont-elles sous investies ? Car les politiques de transition se doivent d'être cohérentes et intégrées dans l'ensemble des politiques et compétences de la collectivité. Le Haut-Commissariat pour le Climat précise à ce propos dans son rapport annuel de 2025 que « la multiplication des outils de planification en matière d'aménagement, d'eau, de qualité de l'air, de transport, d'énergie, de déchets et de climat complexifie le travail des collectivités et dilue l'enjeu systémique des politiques climatiques »¹. Enfin, les discours sont un préalable au passage à l'action. En effet, la structuration et la formalisation d'une stratégie, d'un plan d'actions, donnent de la légitimité aux actions conduites et financées. À l'inverse, si une ambition n'est pas clairement explicitée dans un document cadre, elle rencontrera certainement des difficultés à se traduire de façon opérationnelle.

Pourquoi et comment "le donut" peut-il être un outil pour relire les politiques publiques à l'aune des transitions sociales et écologiques ?

Pour analyser ce panel de 35 documents, il est rapidement apparu nécessaire de s'appuyer sur un outil d'évaluation des politiques publiques. Boussole de la transition écologique², limites planétaires³, Objectifs de développement durable des Nations Unies⁴, ... de nombreux outils existent et ont fait leurs preuves. Les services de la Métropole et de la Ville se sont finalement saisis de la théorie du "Donut" pour relire leurs politiques publiques. Cette théorie, développée par l'économiste Kate Raworth, s'appuie sur l'image d'un donut : à l'intérieur du donut, le territoire ne répond pas aux besoins des habitants, tandis qu'à l'extérieur du donut, le territoire consomme plus que ce que la planète peut nous

fournir. Le juste équilibre se situe donc dans ce donut, entre un “plancher” social et un “plafond” environnemental. De nombreuses collectivités, comme Bruxelles ou Grenoble, ont mobilisé cet outil pour visualiser la situation de leur territoire vis-à-vis de 21 enjeux sociaux et environnementaux et réfléchir à l’impact des activités humaines sur l’aggravation des limites planétaires.

Après un nécessaire travail d’adaptation du Donut au territoire et aux compétences de la Métropole et de la Ville de Clermont-Ferrand, il s’agissait d’évaluer la prise en compte des 21 thématiques du donut dans les 35 documents sélectionnés : le document pose-t-il des intentions en matière d’accès aux droits humains et aux besoins essentiels pour tous les habitants ? Et quelles réponses apporte-t-il aux enjeux environnementaux du territoire ? Pour conduire cette analyse, l’AUCM s’est appuyé sur une méthode simple, mais qui a su faire preuve de son efficacité : identifier les discours par l’intermédiaire de mots clés. Ainsi, l’AUCM a construit une notation, allant de 0 à 5, pour définir le niveau d’intégration de chaque enjeu dans les discours portés par les documents. La notation s’est traduite visuellement sous la forme de graphiques type “radars”, pour mettre en évidence, en un coup d’œil, le niveau d’ambition des documents cadres en termes de réponse aux enjeux sociaux et environnementaux. L’analyse de niveau 1 constitue un premier niveau de réflexion permettant de poser les bases d’une analyse plus poussée.

Pourquoi et comment ce travail peut-il devenir un outil de dialogue ?

L’analyse des politiques publiques de la Métropole et de la Ville de Clermont-Ferrand montre que le champ environnemental est sous-investi comparativement au champ social. En effet, si de nombreux documents cadres visent l’amélioration des conditions de vie pour toutes les populations, leurs actions ne sont pas toujours connectées aux objectifs de transition écologique. Néanmoins, la notation des documents par l’analyse de discours n’est pas une fin en soi. Elle a pour vocation première de susciter du débat et d’amener les services de la Métropole et de la Ville de Clermont-Ferrand à requestionner leurs politiques publiques au prisme des enjeux sociaux et environnementaux du territoire. En faisant de cette analyse un support de

dialogue, la méthode proposée et les résultats qu’elle amène peuvent tout à fait être interprétés différemment, critiqués, nuancés ou améliorés. Poser la base de ce dialogue passe avant tout par une compréhension partagée des limites de l’outil : subjectivité dans l’attribution des notes, caractère obsolète de certains documents, hétérogénéité des documents, ... Enfin, c’est bien un travail d’analyse des discours qui a été réalisé. Cet aspect a parfois questionné les services en charge des politiques publiques, qui ont rappelé l’écart existant entre les discours émanant des documents et la réalité des actions qui en découlent. Beaucoup des actions ne sont pas écrites, ou bien leur concrétisation sur le terrain est difficilement perceptible à travers une lecture du document. Plusieurs ateliers avec les services de la Métropole et de la Ville ont été organisés, d’une part pour ajuster les notations, et d’autre part pour mettre en dialogue les différents services au travers de questions communes : Mon document est-il représentatif des actions conduites par la collectivité ? Comment sa mise en œuvre s’articule avec celle du STEE actuel et comment mieux l’articuler avec la future feuille de route transitions ? Les réponses apportées en séance permettent d’aller plus loin en envisageant l’articulation des différentes politiques publiques avec la future feuille de route transitions. C’est dans cette perspective que la Métropole a sollicité l’AUCM pour une analyse croisée de 19 documents stratégiques qui viendra alimenter les réflexions quant à la révision de la feuille de route transitions.

Bien que ce travail d’évaluation n’ait pas vocation à être publié, il constitue une base de réflexion et de dialogue pour bâtir la future feuille de route transitions, pour qu’elle soit à la fois complète et complémentaire avec les autres politiques publiques, qu’elle devienne un véritable support de déploiement et de visibilisation d’actions concrètes en faveur des transitions. Enfin, au-delà de cette première mobilisation des services, il apparaît nécessaire que cette feuille de route transitions embarque avec elle des partenaires, publics comme privés, un travail déjà largement amorcé avec l’Alliance pour la transition écologique et solidaire, une démarche partenariale initiée par la Ville et la Métropole visant à coconstruire une stratégie commune pour la transition écologique et sociale du territoire.

